



3. METODOLOGÍA

Un libro blanco sobre la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español se enfrenta a dos dificultades de partida: la indeterminación del concepto de sostenibilidad y la extrema complejidad del planeamiento urbanístico. La metodología habitual para la elaboración de un libro blanco se basa en la consulta a un grupo de expertos sobre el tema a tratar, pero en este caso se ha considerado necesario, además, definir y acotar mínimamente el objeto de estudio como único medio para poder contextualizar e interpretar las aportaciones.

3.1. Sostenibilidad versus insostenibilidad

El discurso de la sostenibilidad está de moda y la razón de ello probablemente haya que buscarla en una sensación general, entre la ciudadanía, los técnicos y los responsables políticos, de que ciertas disfunciones ambientales y sociales, lejos de reducirse con el desarrollo económico, se han visto intensificadas. Sin embargo, una vez que se supera este nivel mínimo de sensaciones, desaparece cualquier atisbo de consenso: no existe acuerdo sobre las causas, ni sobre las soluciones a adoptar para superar estas disfunciones. De hecho, incluso falta un acuerdo sobre el auténtico alcance o la gravedad de los síntomas. El resultado es que se han propuesto una serie de expresiones, como desarrollo sostenible o sostenibilidad, que pretenden albergar la solución a todos los problemas sin que en la mayoría de los casos lleguen a definirse sus contenidos sustantivos.

De este Libro Blanco se espera, en su parte analítica, un mínimo análisis de esas disfunciones en lo que atañe al planeamiento urbanístico, mientras que en su parte propositiva habrá necesariamente que perfilar, al menos a grandes rasgos, algunas estrategias de actuación. Llevar a cabo esta tarea sin definir previamente qué entendemos por sostenibilidad, puede parecer inadecuado, pero en realidad es la opción más sólida. En la medida en que se identifica la sostenibilidad con la solución, resulta mucho más adecuado y conveniente comenzar por describir y caracterizar el problema, esto es, la insostenibilidad actual, para pasar posteriormente a buscar soluciones que, todo indica, deberán tener una dimensión política más allá del alcance de este documento.



La descripción y caracterización de la insostenibilidad de las actuales ciudades, en España y en el mundo, es un tema protagonista en la investigación urbanística reciente y ya ha sido expuesto brevemente en el capítulo introductorio. Desde el punto de vista metodológico, vamos a centrarnos en analizar (descomponer) los diversos aspectos de dicha insostenibilidad para evaluar cada uno de ellos por separado. No queremos insinuar con este planteamiento que sea conveniente un enfoque sectorial para afrontar la insostenibilidad urbana; por el contrario, se trata de una forma de desenmascarar los enfoques sectoriales desconectados entre sí que han predominado hasta ahora y que será preciso coordinar para llegar a la respuesta integrada que demanda un problema tan complejo. De hecho, el objetivo es plantear una estructura general, un sistema, en el que se inserten todos los aspectos particulares y que ofrezca una visión de todos los ámbitos en que es preciso actuar, de forma coordinada, para reducir la insostenibilidad urbana.

Antes de continuar, se hace necesario distinguir entre tres conceptos que suelen confundirse dentro del paraguas de las políticas medioambientales:

- La sostenibilidad tiene que ver con los costes ambientales y sociales del metabolismo de la sociedad y los límites admisibles por el planeta y por la propia sociedad
- La calidad o higiene ambiental atañe a las condiciones del entorno inmediato en que se desarrolla la vida humana y que inciden en la salud de las personas (este es el medio ambiente del que habla, por ejemplo, la Constitución Española de 1978);
- La protección de espacios naturales se refiere a la conservación de aquellos elementos que, por motivos de sostenibilidad, higiene ambiental u otros, se preservan de determinados usos que pueden causar su deterioro.

La principal diferencia entre la higiene ambiental y la sostenibilidad reside en la localización y el alcance de los impactos ambientales; mientras que la primera se preocupa fundamentalmente de los impactos concretos y localizados (la contaminación) que puedan afectar a la salud de las personas, la segunda asume que cualquier impacto, próximo o lejano, que incida en la capacidad regenerativa de la biosfera afectará a medio o largo plazo al bienestar de las personas. Esta diferencia es fundamental ya que la estrategia medioambiental de los países desarrollados en las últimas décadas ha consistido en trasladar las actividades más contaminantes a los países del tercer mundo, solucionando el problema inmediato de la higiene ambiental de sus ciudadanos, pero agravando probablemente la insostenibilidad global. En este sentido, determinadas estrategias de higiene ambiental pueden tener unos costes ambientales que no se contabilizan por su lejanía en el tiempo o en el espacio.

Por su parte, la protección de espacios naturales parece una estrategia adecuada para cualquiera de los dos objetivos anteriores, pero su eficacia depende en gran medida de los criterios aplicados para delimitar dichas áreas y para fijar las condiciones mínimas de conservación. Cuando los criterios y los medios empleados no son los adecuados, esta política puede quedar en mera retórica verde, por lo que resulta imprescindible que se inscriba en una estrategia más amplia de sostenibilidad y/o higiene ambiental.

En lo que sigue vamos a centrarnos en estrategias, objetivos y medidas de sostenibilidad que generalmente coincidirán, incorporarán o complementarán, pero también podrían llegar a matizar o incluso cuestionar, diversas políticas de higiene ambiental o criterios específicos de protección de espacios naturales.

3.1.1. Estrategias para reducir la insostenibilidad

En primer lugar, es preciso identificar los principales síntomas de la insostenibilidad actual, que se podrían enunciar esquemáticamente de la siguiente manera:

- Consumo de recursos por encima de su tasa de reposición.



- Producción de residuos por encima de la capacidad natural de reabsorción.
- Procesos de exclusión económica y social, asociados al acceso diferencial a los recursos y a un medio ambiente saludable.
- Distanciamiento de la población de los procesos de toma de decisiones.

En cualquier caso, no podemos olvidar una cuestión fundamental: que todos estos síntomas están íntimamente interrelacionados. El deterioro ambiental afecta fundamentalmente a los colectivos excluidos (de los frutos del crecimiento económico y de los procesos de decisión política) y a todas las escalas (local, regional, nacional e internacional).

Pueden plantearse diversas estrategias para afrontar esta problemática, pero siempre teniendo en cuenta que éstas deberán asumir una dimensión política y dialéctica que incorpore los intereses de todos los afectados (la población de un barrio, de una ciudad o de un país; la humanidad en su conjunto) y que, al estar tan interrelacionadas las diversas facetas del problema, no se pueden adoptar soluciones parciales y aisladas, bajo el riesgo de trasladar los problemas de una esfera a otra. Así pues, a pesar de su presentación esquemática, las siguientes estrategias de sostenibilidad deben entenderse como un conjunto de líneas de actuación que sólo tienen sentido en la medida en que se desarrollen de forma coordinada:

- Reducir el consumo de recursos naturales y la producción de residuos.
- Conservar, recuperar y regenerar el capital natural (y construido).
- Reforzar y recuperar los espacios comunes de convivencia, reduciendo la segregación social y económica.
- Fomentar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles.

Dentro de su abstracción parece un sencillo ejercicio, pero como veremos a continuación, la dificultad estriba en su traslación a ámbitos concretos de actuación.

3.2. Aplicación al planeamiento urbanístico

Para aplicar las anteriores estrategias de sostenibilidad en el planeamiento urbanístico hay que tener en cuenta, antes de nada, su ámbito propio de actuación en el momento actual: la ordenación de un territorio concreto (normalmente el término municipal) en relación con unos usos concretos, los urbanísticos o edificatorios. Desde esta perspectiva, lo que puede hacer el planeamiento es limitado, pero también puede tener una proyección e incidencia importantes.

El planeamiento urbanístico define en la práctica un modelo y una estructura de ciudad sobre la que posteriormente se instalan y desarrollan los distintos usos urbanos. En este modelo, aspectos como las tipologías edificatorias y su relación con los espacios abiertos (viario, espacios de convivencia, zonas verdes, etc.), la distribución de los distintos usos y su convivencia o separación (viviendas, equipamientos públicos y privados, usos terciarios e industriales, etc.), así como su mayor o menor concentración en el espacio, pueden apoyar igual que dificultar determinados estilos de vida más o menos sostenibles. Por supuesto, en una sociedad democrática como la nuestra la decisión última debería corresponder a los ciudadanos particulares, pero es labor de las administraciones públicas, tanto desde el planeamiento como desde otros ámbitos de su competencia, fomentar los hábitos individuales más beneficiosos para la colectividad ofreciendo los incentivos y desincentivos más apropiados para cada caso. Así pues, se ponen en juego una serie de elementos interrelacionados:

- El territorio o soporte físico sobre el que funciona la ciudad y que ofrece un abanico de posibilidades de uso.
- La sociedad, que hace un uso específico del soporte del que dispone, incluyendo su modificación.
- El metabolismo resultante, con su correspondiente consumo de recursos y producción de residuos.



El planeamiento urbanístico está encargado, pues, de conformar el soporte físico de la ciudad, pero al hacerlo influye necesariamente en las otras dos esferas. Es desde la conciencia de esta capacidad de influencia donde pueden integrarse en el planeamiento las estrategias de sostenibilidad descritas arriba. El siguiente esquema recoge los distintos ámbitos de influencia del planeamiento y los objetivos generales que deberían perseguirse en cada uno de ellos como aplicación de las estrategias de sostenibilidad:

11. En el entorno de la ciudad
 - Preservar, mantener y proteger el capital natural, reduciendo la huella de deterioro ecológico de la ciudad y sus servidumbres territoriales
12. En el ámbito urbano
 - Definir una estructura y un modelo urbano más sostenible
 - Fomentar un uso más intensivo y/o eficiente del patrimonio construido
 - Fomentar la diversidad, calidad y versatilidad de los espacios públicos
 - Favorecer el acceso a la naturaleza
 - Mejorar la accesibilidad a los equipamientos
13. En temas de transporte
 - Reducir distancias
 - Potenciar los medios de transporte no motorizados
 - Reducir el tráfico motorizado privado, potenciando el transporte público
14. Sobre recursos
 - Optimizar y reducir el consumo de energía
 - Optimizar y reducir el consumo de agua
 - Minimizar el impacto de los materiales de construcción
15. Sobre residuos
 - Reducir los residuos
 - Gestionar los residuos para reducir su impacto
16. En temas de cohesión social
 - Favorecer la cohesión del tejido social e impedir la exclusión
 - Complejizar el tejido social
17. En temas de gobernanza o gobernabilidad
 - Fomentar la transparencia administrativa
 - Favorecer la formación de los ciudadanos
 - Integrar la participación ciudadana en el planeamiento

Nótese que los dos primeros ámbitos se corresponden con el territorio o soporte físico de la ciudad; el transporte queda (debido a su doble naturaleza de infraestructura y flujo) en una posición intermedia entre soporte y metabolismo; mientras que los dos últimos entran en la esfera social desde dos enfoques distintos: la lucha contra la exclusión social como parte del contenido del planeamiento, y el fomento de la participación ciudadana como elemento fundamental del planeamiento entendido como procedimiento de gestión de lo público.

Desde luego este esquema mantiene aún un alto grado de abstracción. En realidad está incompleto, falta un tercer nivel donde se recopilan un conjunto de medidas concretas para alcanzar los objetivos enunciados. El listado completo puede consultarse en el Anexo I. A modo de ejemplo, el primer bloque quedaría como sigue:



3.2.1. Criterios de actuación

1. En el entorno de la ciudad
 - 1.0. Preservar, mantener y proteger el capital natural
 - [1.0.1] Preservar los ecosistemas existentes (naturales y artificiales)
 - [1.0.2] Respetar e integrarse en el territorio
 - [1.0.3] Conectar las diversas zonas protegidas
 - [1.0.4] Respetar el paisaje
 - [1.0.5] Conservar el suelo (reducir el consumo y preservar su productividad)
 - [1.0.6] Favorecer la producción local

El listado completo cuenta con 7 bloques o ámbitos, 19 estrategias o criterios generales y 93 criterios específicos de actuación. No pretende ser un listado exhaustivo de todas las medidas posibles para favorecer un planeamiento urbanístico más sostenible, sino más bien una estructura donde se puedan incorporar diversas medidas alternativas o complementarias (recordemos que una de las premisas del planeamiento es la adaptación a las condiciones del lugar) y que éstas puedan juzgarse y evaluarse en función de su eficacia y su adecuación a las estrategias globales de sostenibilidad. Del mismo modo, su carácter jerárquico permite aproximarse al problema desde distintos niveles de concreción, poniendo en relación políticas globales con medidas concretas.

En todo caso, este listado no surge de la nada. Aunque su estructura global sí se ha diseñado expresamente para la ocasión, la mayor parte de sus elementos han sido recopilados de diversas guías y manuales publicadas por diversas administraciones públicas e instituciones académicas, que se reseñan en el Anexo III.

3.2.2. Uso práctico del listado de criterios

Cada uno de los elementos del listado está redactado de forma que pueda reconvertirse de forma directa en un cuestionario de evaluación aplicable a distintos tipos de documentos. Por ejemplo a partir del criterio 1.0.3, pueden plantearse las siguientes preguntas:

- ¿Tiene en cuenta la ley X la necesidad o conveniencia de conectar las diversas zonas protegidas?
- ¿Regula el reglamento X los estándares mínimos para conectar las diversas zonas protegidas?
- ¿Establece el plan X reservas específicas para conectar las diversas zonas protegidas?
- ¿Ha incorporado el Informe de Impacto Ambiental del proyecto X medidas correctoras para conectar las diversas zonas protegidas?

Como puede verse, cada documento, norma o plan tiene objetivos específicos a los que corresponden diversos niveles de detalle, pero en todos ellos puede analizarse si ha sido incorporado o no, o si ha sido desestimado razonadamente, un determinado criterio de sostenibilidad. Del mismo modo, cuando se incluye uno de estos criterios en cualquier norma, plan o proyecto, la forma concreta en que se hace puede juzgarse en relación con el resto del listado:

- Si los objetivos generales van acompañados de medidas concretas para llevarlos a cabo;
- Si las medidas concretas están coordinadas entre sí y conectadas con una estrategia global;
- Si determinados aspectos o cuestiones sectoriales están más o menos desarrollados, o si entran en contradicción entre sí;
- Si determinados aspectos o cuestiones sectoriales están simplemente ausentes.

3.2.3. Documentación analizada



El resultado del planeamiento urbanístico, al menos en parte, serían las ciudades, pero los contenidos se distribuyen en diversos documentos que constituyen el corpus del planeamiento: las normas de obligado cumplimiento (leyes, reglamentos, instrucciones técnicas, etc.), recomendaciones (guías, manuales, etc.) y planes y proyectos que desarrollan todo lo anterior y lo adaptan a los condicionantes específicos de cada caso concreto. Probablemente la forma más directa de analizar el planeamiento fuese a través de los planes (y de sus efectos en la realidad física), pero este planteamiento choca con el enorme volumen de documentación que habría que analizar, incluso en el caso de analizar una mínima muestra representativa (incluyendo cada uno de los ámbitos administrativos, los distintos territorios ecológicos y los distintos tipos de ciudad, por su tamaño, modelo urbanístico, etc.).

Otro enfoque posible, que es el llevado a cabo en este caso, es analizar el marco en el que se desarrolla el planeamiento, incluyendo tanto la normativa, que obliga a incorporar determinados contenidos o a aplicar determinados procedimientos en la redacción de los planes urbanísticos, como las diversas guías y manuales técnicos, que ofrecen recomendaciones más flexibles, pero también una serie de instrumentos técnicos más sofisticados.

3.2.4. Marco normativo

Una actividad tan transdisciplinar como el planeamiento urbanístico, aunque sólo se refiera a un término municipal y a los usos del suelo, necesariamente se ve influida por multitud de normas sectoriales que regulan las distintas políticas y actividades con incidencia en el territorio. Estas normativas sectoriales condicionan los contenidos, si no tanto como la normativa específica sobre ordenación urbanística y territorial, sí desde luego de forma significativa. En cuanto a los procedimientos, la complejidad es similar, ya que la redacción y aprobación de cualquier plan urbanístico es un proceso complejo en el que intervienen distintas administraciones y entidades delegadas por las mismas, todo ello para garantizar el cumplimiento de los requisitos exigibles desde todos los sectores afectados por la ordenación que regula el plan, así como la transparencia del propio proceso. Por último, hay que recordar que las competencias relativas a la ordenación territorial y urbanística corresponden a las Comunidades Autónomas, que han legislado más o menos profusamente, creando condiciones específicas para el planeamiento urbanístico en sus respectivos territorios.

Todo lo anterior hace que la normativa que influye directa o indirectamente en el planeamiento urbanístico en España tenga un volumen considerable y diverso en cada Comunidad Autónoma, a la que hay que unir necesariamente la legislación estatal con incidencia sobre el suelo. Para definir una muestra significativa y homogénea de toda esta normativa, se ha decidido analizar todas las leyes y los reglamentos de desarrollo de las mismas en los siguientes ámbitos:

- Ordenación urbanística
- Ordenación del territorio
- Protección de espacios naturales
- Gestión de recursos naturales
- Medio ambiente y calidad ambiental
- Evaluación ambiental
- Vivienda
- Otras leyes que hacen referencia explícita a la sostenibilidad

El Anexo II incluye el listado completo de las leyes y reglamentos analizados. Con esta selección consideramos que se cubre gran parte de la normativa relevante, aunque quedan fuera algunas cuestiones con indudable incidencia (tanto en el planeamiento como en la sostenibilidad), como es el caso de la legislación específica sobre obras públicas. Del corpus seleccionado se ha analizado en detalle todo su articulado, identificando todas aquellas partes que hacen referencia a alguno de los criterios de sostenibilidad definidos en el apartado



anterior. A partir de estos datos se ha podido evaluar la incorporación de cada uno de los criterios (generales y específicos) a la distinta normativa, siendo especialmente significativas las ausencias. Una síntesis de los resultados se ha incorporado al Anexo II.

3.2.5. Guías y manuales

Las guías y manuales tienen una dimensión fundamentalmente técnica y pueden entrar en detalles y especificaciones en las que la normativa, por su propia naturaleza no puede ni debe entrar. En este sentido, hay una literatura relativamente abundante sobre la aplicación de criterios de sostenibilidad al planeamiento urbanístico. Para este trabajo se han seleccionado una serie de guías que tratan el tema con especial detalle como punto de partida para elaborar nuestro propio listado de criterios. En el Anexo III se ha elaborado un esquema que recoge los temas, criterios, objetivos e indicadores propuestos por cada una de estas guías, para permitir su comparación con el listado de criterios empleado en este trabajo.

3.2.6. Consulta a expertos

El análisis documental, con todo su interés, sólo muestra la parte teórica, desde el punto de vista legal y técnico, del planeamiento urbanístico. Para complementar esta visión se ha recurrido a una serie de profesionales con larga experiencia en la práctica del planeamiento. Se ha seleccionado con el criterio de reunir la mayor diversidad en cuanto a formación académica, experiencia profesional y ámbito geográfico de la misma, incluyendo a urbanistas, no exclusivamente arquitectos, con experiencia profesional en diversas Comunidades Autónomas. A cada uno de ellos se les pidió un informe, confidencial, donde debían explicar cuál es, desde su punto de vista, la situación real, en la práctica, del planeamiento urbanístico en España, especialmente en relación con el objetivo de la sostenibilidad. Estos informes se han tenido en cuenta a la hora de la redacción de este Libro Blanco, pero sus planteamientos, que se han intentado recoger en la medida de lo posible cuando existía una cierta coincidencia en determinados temas, no tienen necesariamente porque coincidir con las conclusiones globales del trabajo ni con el análisis de la situación actual, responsabilidad exclusiva de sus directores.